

Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 350 de 2015

S/C	Comisión de Seguridad Social

DIRECTORIO DE REPÚBLICA AFAP

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 8 de diciembre de 2015

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Álvaro Dastugue.

Miembro: Señor Representante Washington Silvera.

Invitados: Por el Directorio de República AFAP, contador Luis Costa, Presidente; economista Jimena Pardo, Vicepresidenta; y economista Gustavo Dutra, Director.

Secretaria: Señora Pamela Klappenbach.

Prosecretario: Señor Héctor Amegeiras.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Álvaro Dastugue).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Seguridad Social da la bienvenida a una delegación de República AFAP, integrada por su presidente, contador Luis Costa; su vicepresidenta, economista Jimena Pardo, y su director, economista Gustavo Dutra. Agradecemos que hayan respondido rápidamente a nuestra solicitud, a fin de poder dialogar sobre el tema relativo a los llamados cincuentones, que se ha planteado 3en esta Comisión. A partir de la presentación de esta inquietud, comenzamos a interiorizarnos en el asunto, que también ha sido tomado por la prensa.

Quiero aclarar que hoy no está presente la diputada Matiauda, debido a que hoy debe integrar el Senado, pero hemos dialogado al respecto.

Nos gustaría escuchar la opinión de ustedes, que están directamente involucrados en el tema, teniendo claro que no son responsables de lo que sucedió en el año 1996. Seguramente, el Parlamento que en aquella época aprobó la Ley Nº 16.713 no analizó qué sucedería hoy con las personas que denominamos cincuentones.

Entiendo que está comprobado que existirá cierto porcentaje de pérdida para las personas que se jubilarán a partir del mes de abril del año próximo. Queremos saber si han considerado alguna solución para esas más de cien mil personas que se jubilarán en esas condiciones.

SEÑOR COSTA (Luis).- Agradecemos la convocatoria de la Comisión, que nos ha llamado, según consta en la invitación, con la finalidad de que informemos respecto a las posibilidades de revisar la aplicación de la Ley Nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995, motivado por la concurrencia de una delegación de funcionarios del Ministerio de Industria, Energía y Minería, quienes expusieron acerca del perjuicio que les causa al momento de jubilarse la aplicación de esta ley, tanto a ellos como a otros cien mil trabajadores que se encuentran en la franja de los cincuenta años.

A partir de la lectura de la versión taquigráfica que amablemente nos hicieron llegar, surge la necesidad de hacer algunas aclaraciones acerca de la expectativa de vida que se utiliza para los cálculos y de la supuesta desigualdad de género. vamos a dejarles un material que hemos confeccionado y que contiene diversas informaciones que entendemos puede servir de apoyo.

La Ley Nº 16.713, de 1995, fue motivada por los cambios demográficos y en el mercado laboral, que ya en esos años impusieron dificultades de financiamiento al sistema de pensiones y jubilaciones, que estaba basado únicamente en un mecanismo de reparto de solidaridad intergeneracional. Los cambios demográficos -mayor expectativa de vida; menor tasa de natalidad- y los cambios en el mercado laboral implican cambios en el sistema de pensiones. Los sistemas de solidaridad intergeneracional de reparto solos no pueden hacerse cargo de las pensiones; se hace necesario contar con más pilares de financiamiento que los complementen. Ya en 1995 había sido necesario aumentar y dedicar siete puntos del IVA a financiar el déficit existente en el sistema, se habían creado otros impuestos con el mismo fin y se requerían aportes de Rentas Generales. Esta es una situación mundial y hasta los sistemas más poderosos, como los europeos, están aplicando cambios.

En 1995, dadas las dificultades financieras que mencionábamos, se realizó una reforma estructural que procuró hacer sustentable el sistema de pensiones, agregando el ahorro individual como fuente complementaria de financiamiento del sistema. Ahora el sistema se basaría en dos pilares: la solidaridad intergeneracional, con los aportes de

toda la sociedad, y el ahorro y capitalización individuales. Obviamente, tratándose de una reforma producto de dificultades financieras, los parámetros del sistema fueron ajustados. En particular, las tasas de reemplazo fueron ajustadas a la baja.

En 1995, la mencionada ley reformó el sistema de jubilaciones y pensiones, creando dos regímenes: uno de transición, para los mayores de cuarenta años a abril de 1996, y el régimen mixto, que incluía a todos los menores de cuarenta años a abril de 1996, más todos los que accedieran en el futuro al sistema. El régimen de transición es solo a través del Banco de Previsión Social, con el ajuste a la baja de todos los parámetros, excepto el tope de jubilación, que en este caso se aumentó. En el régimen mixto se complementa el aporte del Banco de Previsión Social -con estos parámetros ajustados a la baja- con la capitalización individual administrada por las AFAP.

Como decíamos, los parámetros fueron ajustados a la baja. Por ejemplo, la edad de jubilación de la mujer, que en el régimen anterior era de cincuenta y cinco años, a partir de la reforma pasó a sesenta años, y la tasa de reemplazo -es decir, el porcentaje que se paga sobre el promedio de remuneraciones-, que era de 65%, pasó a ser de 45%. Todos los parámetros fueron ajustados para el tramo de jubilaciones administrado por el BPS, tanto en el régimen de transición como en el régimen mixto general, excepto el tope de jubilación, que quedó más alto en el régimen de transición.

Siempre que se hace una reforma de este tipo debe marcarse el comienzo de su aplicación. De ahí surge la cuestión de los menores o mayores de cuarenta años a la fecha citada.

De acuerdo con la versión taquigráfica, los reclamantes son afiliados de entre cincuenta y uno y cincuenta y nueve años de edad. Para el sistema, estos afiliados representan aproximadamente 200.000 del total de 1.300.000 que están afiliados actualmente al sistema mixto, es decir, alrededor de un 15%. De estas 200.000 personas de entre cincuenta y uno y cincuenta y nueve años, aproximadamente el 50%, es decir, 100.000, son afiliados de República AFAP. Mencionamos esto porque ello implica que contamos con la información necesaria para hacer algunas proyecciones y cálculos.

Los reclamantes dicen que se perjudican por estar en el régimen mixto. Como vimos, todos los parámetros del Banco de Previsión Social fueron bajados de igual forma tanto para el sistema mixto como para el sistema de transición, excepto en el caso del tope de jubilación. De esto se desprende que los reclamantes son aquellos afiliados de remuneraciones más altas, en los que jugaría el tope de jubilación por el Banco de Previsión Social. La mayoría de los afiliados de entre cincuenta y uno y cincuenta y nueve años gana menos del conocido Tope 1, que actualmente equivale a $ 39.871, por lo que no se ven incluidos en este reclamo que, como vimos trata de aquellos a los que afecta el tope de jubilación por el Banco de Previsión Social. Estas personas tienen remuneraciones mayores a $ 60.000 y representan una parte menor de los cincuentones, como se les ha llamado.

Como dijimos, solo tenemos la información de los afiliados a República AFAP. De los 100.000 afiliados de estas edades -entre cincuenta y uno y cincuenta y nueve años- son alrededor de 24.000 los que podrían beneficiarse al cambiar al régimen de transición. De cualquier manera, habría que estudiar cada caso, pues hay otras variables que pueden incidir en si resulta o no conveniente el cambio solicitado.

Obviamente, realizar este cambio estructural, que significa que un grupo de los afiliados obligados a estar en el régimen mixto cambie al régimen de transición y tenga un tope de jubilación mayor en el Banco de Previsión Social representará un mayor costo

para el Banco, que es bien importante, como pudimos comprobar al hacer los cálculos para los afiliados de República AFAP.

Queremos dejar claro que esto no afectaría sustancialmente los balances de las AFAP porque tenemos 1.300.000 afiliados y estamos hablando de una pequeña cantidad de afiliados en estas condiciones, pero sí afectaría a Rentas Generales, dado que los costos de esta reforma estructural afectarían las finanzas del Banco de Previsión Social.

Como se mencionó en la sesión de la Comisión del 10 de noviembre próximo pasado, hubo decretos que autorizaron la revocación de la afiliación, pero siempre a afiliados que lo hicieron voluntariamente y eran mayores de cuarenta años. Recientemente, se promulgó la Ley Nº 19.162 que también habilita a todos los trabajadores a revisar las opciones realizadas voluntariamente; nunca se aprobó una norma que habilitara la realización de un cambio estructural a los afiliados obligados.

Como dijimos, la reforma estructural de 1995 procuró hacer sustentable el sistema ante los cambios demográficos. Esto acontece porque el Estado y la sociedad asumen la responsabilidad de las jubilaciones hasta un tope que mencionamos, que actualmente equivale a $ 39.871, y por lo que excede ese monto, el trabajador se autofinancia la jubilación. De manera que entendemos que el cambio solicitado por el grupo que concurrió a la sesión de la Comisión del día 10 de noviembre no puede ser considerado en forma aislada, sino que debe analizarse en el contexto de diseño de todo el sistema y su coherencia, teniendo en cuenta su viabilidad financiera.

Como habíamos comentado, queremos aclarar otros dos temas que fueron referidos en la sesión del día 10 de noviembre.

La primera de ellas es con respecto a la expectativa de vida que se considera en el cálculo de la jubilación por las AFAP, y la segunda refiere a si los parámetros que se utilizan actualmente para realizar los cálculos discriminan en detrimento de las mujeres.

La expectativa de vida está fijada en función de la expectativa de vida promedio que calcula el Instituto Nacional de Estadística en Uruguay tanto para hombres como para mujeres. En el material que dejamos a la Comisión se han especificado algunos valores de la expectativa de vida a determinadas edades. Por ejemplo, el promedio de vida de un hombre en Uruguay a los sesenta años es de diecinueve años más y el de una mujer es de veinticuatro años más. O sea, la expectativa de vida a los sesenta años es setenta y nueve para los hombres y ochenta y cuatro para las mujeres y no cien y ciento diez, como se mencionó en la citada reunión. Hablamos de la expectativa de vida a los sesenta años porque es la primera edad a la que se habilita la jubilación por el sistema mixto. En el material que les entregamos van a ver ejemplos para distintas edades. Esto es lo que indica el Banco Central del Uruguay, que es el regulador del sistema de capitalización individual, y está basado en lo que publica el Instituto Nacional de Estadística. Que la tabla utilizada considere hasta los ciento diez años solo significa que si una persona de edad avanzada se presenta a jubilarse, se le puede hacer el cálculo, pero la expectativa de vida se visualiza corriendo en forma horizontal y no hacia abajo. En el material también figuran los valores para otras edades seleccionadas y la fuente donde se puede encontrar dicha tabla, que es el sitio web del Banco Central del Uruguay.

Con relación a si el régimen de ahorro individual perjudica a las mujeres, a igual fondo ahorrado, en base a las primas y condiciones establecidas por el Banco Central del Uruguay, la jubilación es similar para hombres y mujeres e inclusive, para edades posteriores a los sesenta años, con un sesgo a favor de la mujer. Esto quiere decir que si se presentan con el mismo fondo, las condiciones no discriminan, el sistema no introduce sesgos por sexo. Esto se debe a que, aunque las mujeres viven más tiempo -por lo que

se les podría castigar en la jubilación-, tienen menos probabilidad de dejar el núcleo familiar o de generar pensiones, lo que también importa en el cálculo. No obstante, hay que aclarar que en el sistema de seguridad social en su conjunto -AFAP más Banco de Previsión Social- sí hay un sesgo que perjudica a las mujeres, pero no por el diseño del sistema de ahorro individual, sino porque las mujeres ganan menos a lo largo de su vida laboral y entonces, tanto su jubilación por el BPS, calculada en base al promedio de sueldos como el fondo que acumulan al culminar su vida laboral, es menor que para el hombre. Por lo tanto, muchas veces se constata que la jubilación de las mujeres es inferior a la de los hombres, pero no por el diseño del sistema, sino por las características del mercado de trabajo actual.

SEÑOR SILVERA (Washington).- Es muy amplia la explicación. Para ustedes será muy obvio entender todo lo que explicaron, pero yo para poder interpretarlo voy a tener que leerlo de nuevo y asesorarme.

Quisiera saber qué opinión tienen -hablando en criollo- de esta solución.

SEÑOR COSTA (Luis).- Obviamente, no tenemos una opinión como institución que se dedica a administrar los fondos de ahorro previsional de más de quinientos mil trabajadores uruguayos.

La reforma de 1995 trajo ajustes a las jubilaciones de todos los trabajadores uruguayos, no solo los cincuentones, pero fue una reforma necesaria. Cuando se establece una reforma a la baja, siempre hay una parte que se perjudica y otra parte que no. Al establecer la edad límite en cuarenta años, el que cumplía un día después quedó bajo un régimen mejor que los otros.

Hay que tener mucho cuidado en este tipo de reformas estructurales porque al habilitar el cambio a las personas que fueron obligadas a entrar en el sistema, este se perfora y podemos volver a la insostenibilidad por los costos que trae aparejado.

SEÑORA PARDO (Jimena).- Al final del material que les estamos dejando figura la cantidad de personas que se presentaron en el marco de la Ley Nº 19.162, que se aprobó en 2013, más conocida como la ley de desafiliación de las AFAP. Hay muchas personas, incluidos los cincuentones, que se pueden presentar a averiguar sobre su situación. Aunque estas personas legalmente no se pueden desafiliar, a los efectos prácticos se desafilian porque la mayoría de ellas nunca pasó el tope 1, actualmente en un salario de $ 39.871, casi $ 40.000, que obliga a aportar a una AFAP. Por lo tanto, si se presentan a averiguar en el BPS y su cálculo y asesoramiento personalizado en base a su propia historia laboral dice que les conviene desafiliarse, llevan todo su fondo al BPS y el BPS les paga la jubilación en forma íntegra por ese pilar. O sea, aunque desde el punto de vista legal no se desafilian porque el régimen mixto ampara a todos los que entonces eran menores de cuarenta, sí se desafilian en los hechos. Pero a la mayoría de estas personas no les sirve por el tope del BPS en el nuevo régimen.

Acá hay un malentendido. Cuando se habla de cien mil, son los que hoy están en otro fondo que se creó con esta misma ley, los mayores de cincuenta y cinco años. No todos están en esta situación. De las doscientas mil personas que tienen entre cincuenta y uno y cincuenta y nueve años, cien mil pertenecen a República AFAP; según nuestras estimaciones, de ellos, alrededor de veinticuatro mil podrían verse favorecidos por un mayor tope del BPS. Aclaro que República AFAP ha hecho un plan de comunicación muy importante para todos sus afiliados con el fin de que se presenten al BPS a averiguar. No solo ha hecho campañas publicitarias; ha enviado comunicaciones personales, cartas, mails, mensajes de texto, para instigar a las personas, especialmente a las que pertenecen a este grupo crítico de edad, a que vayan a averiguar al BPS. La oportunidad

está; la mayor parte de la gente que está entre estas edades tiene hoy una vía disponible que casi implica desafiliarse: ir a asesorarse al BPS.

SEÑOR DUTRA (Gustavo).- Tal como decía el contador Costa, la generación del sistema mixto fue provocada por muchas causas, y quiero agregar una más. Todo esto viene de la década del ochenta, en la que predominaba un enfoque conocido como neoliberal, básicamente de los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos, de Margaret Thatcher en Inglaterra y de un empuje de organismos internacionales, en cuanto a impulsar la acción privada en detrimento del Estado. En ese marco, América Latina abordó no solo la reforma de la educación y de la salud, sino también la de la seguridad social. Por suerte, Uruguay cuenta con una AFAP de socios públicos, algo distintivo y no menor, por lo menos desde nuestro punto de vista. Muchos reclamos que hubo en su época acerca de si las AFAP eran buenas o malas redundaron en que hoy exista República AFAP.

En mi opinión es muy sano que se dé esta discusión. Si bien es potestad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo tomar la resolución que consideren conveniente, hay un público crítico, como decía la directora Pardo, que resulta de la época en la que se aplicó el sistema mixto. Hay casuísticas muy variadas y es posible que algunos se perjudiquen, pero será potestad de quienes tienen la definición sobre el asunto. Nosotros tratamos de maximizar y optimizar los beneficios de los adheridos al sistema, en particular los afiliados a República AFAP, en el marco normativo vigente, que podrá modificarse o no. Dentro de nuestras posibilidades, buscamos el mayor beneficio posible para los afiliados.

En este caso particular, parecería que entre los cincuentones podría haber casuísticas muy variadas, por eso me parece muy importante que cada caso se averigüe y sea contemplado. Como ustedes saben, la acumulación de fondos es muy variada. Hay gente que acumuló mucho porque trabajó mucho, porque tiene mejores sueldos, gente que estuvo desocupada, gente que estuvo en el exterior. Me parece muy positivo que esto se analice en ese contexto, tomando en cuenta todas las casuísticas.

SEÑOR SILVERA (Washington).- Tenemos que buscar una solución, más allá de que desde esta comisión le busque una vuelta para plantearla al plenario. No la vamos a encontrar con el diagnóstico del porqué, sino buscando el cómo. No es poca cosa que haya cien mil personas perjudicadas.

SEÑOR COSTA (Luis).- Queremos reafirmar que no son cien mil los perjudicados. Si se hiciera la reforma, solo veinticuatro mil de esos cien mil afiliados a República AFAP podrían tener acceso a un tope mayor por el Banco de Previsión Social.

En cuanto a las soluciones, cuando se reformó el sistema se previó como forma de adaptarse al envejecimiento de la población que la gente se jubile más tarde. Se premia mucho, tanto por el Banco de Previsión Social como por las AFAP, el que las personas se jubilen más tarde. Si una persona concurre a los sesenta años a hacer el cálculo jubilatorio, obtendrá un porcentaje equis sobre el promedio de remuneraciones, pero si posterga su jubilación, ese porcentaje va aumentando en forma muy importante. Si se jubila a los sesenta y cinco años, la situación cambia radicalmente. Con varias personas con las que he interactuado, cincuentones con remuneración alta, hemos visto que esperando a los sesenta y cinco años recuperan lo que habría sido su jubilación si estuvieran comprendidos en el otro sistema.

SEÑORA PARDO (Jimena).- Me parece que no le corresponde a República AFAP dar opinión sobre esta situación porque, obviamente, la norma corresponde al Poder Legislativo y su viabilidad a un estudio conjunto entre el Poder Ejecutivo y el Poder

Legislativo. Nosotros tres tenemos opiniones, en algunos casos similares, y en otros, diferentes.

El diseño del sistema es en exceso complejo. A mi entender es muy benévolo. Se basa en una combinación muy sabia, que es muy distinta a la de otros países de América Latina, donde se barrió con el sistema público y se sustituyó por regímenes de ahorro individual. En Uruguay, el sistema público se vio fortalecido, ya que hoy administra el 75% de los recursos totales del sistema. Lo que va a la cuenta de ahorro individual es solo una parte del aporte personal del trabajador, que es el 15% por ley, pero hay otra cantidad de aportes que van exclusivamente al BPS y son recursos propios, entre ellos los impuestos. Por ello el BPS hoy administra más del 75% de los recursos. Esto fortaleció el pilar público. Se trata de complementarlo con un régimen de ahorro individual.

Si se analiza el diseño del caso uruguayo se puede ver que protege especialmente a personas de bajos ingresos. Si se compara el cálculo jubilatorio de un joven que gana $ 13.000 con uno que gana $ 60.000, proporcionalmente el que gana $ 60.000 va a obtener menor tasa de reemplazo, menor porcentaje sobre su último sueldo. Esto se da por el diseño específico del sistema uruguayo que complementa dos cosas que en otros países de América Latina los tienen peleándose y acá en Uruguay juegan juntos: el BPS y la AFAP.

Se manejan muchos números y a veces mal. Hay cosas que no se entienden bien. Hay comparaciones que se realizan mal, por ejemplo, cuando se habla de porcentajes, como el del 30%, se está asumiendo que personas que eventualmente podrían beneficiarse de la reforma legal van a llegar al tope del régimen de transición en el BPS y necesariamente no es así, aunque puedan cobrar algo más. Hay situaciones distintas. Incluso, gente que, siendo cincuentona hoy, cobrará más por el régimen mixto que lo que cobraría por el de transición; existen situaciones de personas que han hecho opciones voluntarias por la AFAP y otras que no lo han hecho. Se da una gran complejidad entre los veinticuatro mil afectados y un costo asociado importante para rentas generales.

Además, importa tener en cuenta los elementos del diseño y la coherencia global del sistema.

Quiero referirme a algo que es gráfico y explicativo. No me gusta la palabra perjuicio porque, en realidad, todos fuimos perjudicados. Mi abuela se jubiló con el 80% de su sueldo; mi madre con el 65%, y si yo me jubilara hoy solo por el BPS percibiría el 45%. El problema no solo tiene que ver con lo político, sino también con lo demográfico, ya que desde principios del siglo XX los uruguayos somos una población relativamente envejecida que tiene pocos hijos, lo que impone mucha presión a los regímenes.

Por lo tanto, no solo hay que mirar la solución para estas personas -que, obviamente, tienen derecho a realizar su reivindicación-, sino también la coherencia que estos cambios producen en el sistema en su conjunto y con los que estamos en el sistema mixto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que ha quedado bien explicado el tema. Nos quedaron bien entendidos los puntos.

De los cien mil cincuentones, según los cálculos de la AFAP República, veinticuatro mil se verían perjudicados de alguna u otra manera. También nos queda clara la expectativa de vida. Y está claro que la desigualdad de género no es por una cuestión de género, sino por el monto de ingresos. También entiendo que para buscar una solución para estos veinticuatro mil afiliados, el BPS tendría que sacar dinero de rentas generales.

No es potestad de la AFAP República buscar una solución, sino que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo tendrían que ponerse de acuerdo, y a los diputados nos compete la tarea de tener una iniciativa.

SEÑOR COSTA (Luis).- Quedamos a las órdenes para cualquier aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos la visita.

Se levanta la reunión.

≠